联合国 S/2021/520



安全理事会

Distr.: General
1 June 2021
Chinese
Original: English

2021 年 6 月 1 日秘书长给安全理事会主席的信

谨提及安全理事会关于联合国马里多层面综合稳定团(马里稳定团)的第 2531(2020)号决议。安理会在该决议中要求我考虑到包括我的马里问题特别代表在内的所有有关各方的意见，与部队指挥官协商，向安理会提交信函，重点说明：(a) 稳定团行动进展情况，包括安全挑战、适应计划执行情况以及马里协调机构内讨论的最新情况；(b) 军警人员业绩和轮调情况，包括未申明的限制条件及其对稳定团的影响情况；(c) 综合战略框架和相关过渡计划的最新执行情况。

稳定团行动进展情况

正如我在报告(S/2021/519)中所述，马里北部继续发生安全事件，极端主义团体继续在那里活动，并以国家和国际部队为目标，发动日趋复合式攻击。中部地区的威胁越来越大，平民仍然是族群内和族群间暴力以及恐怖活动的直接和间接受害者。

在此高度复杂的境况中，马里稳定团继续发挥核心作用，支持执行《马里和平与和解协议》和政治过渡以及中部地区的稳定努力。稳定团继续进行斡旋，包括在总统和总理被迫辞职后最近的政治动乱期间。稳定团的存在和安保支助对于与其他伙伴密切合作，努力为解决巴马科的政治危机提供空间、为展开和平进程并使马里当局能够增加在马里北部和中部的存在以便确保向民众提供基本服务仍然至关重要。

马里稳定团进一步加快行动节奏，加紧努力保护平民，支持重新部署马里国防和安全部队。在加奥大区，马里稳定团正在开展塞卡行动，保卫、保护和稳定加奥、昂松戈和拉贝赞加之间的道路。这是一条连接加奥大区最大人口中心与尼日尔的战略性贸易和通行要道。大撒哈拉伊斯兰国日益渗入该地区。马里稳定团的行动促进改善了安全环境，让当地居民得以经商和进行社交活动，即使时间很短。2020 年 12 月，一支建制警察部队分遣队从加奥部署到昂松戈，增加昂松戈镇的巡逻次数，从而进一步加强了塞卡行动。这些努力除其他外，帮助减少了昂松戈 hydraulique 区(从每周 10 起减至 2 起)和昂松戈-巴拉公路沿线报告的涉及保护平民的事件数量。此前报告的事件大多在此公路沿线发生。

21-06844 (C) 030621 030621





4 月 8 日至 5 月 19 日，机动特遣队在尼日尔河以西开展了第一阶段的猫鼬行动，重点是昂松戈、In-Tellit 和特西特“三角地带”。在这个争夺激烈的地区，平民经常身陷大撒哈拉伊斯兰国与“支持伊斯兰与穆斯林”组织的交叉火力。这次从加奥到特西特的 20 天巡逻使马里稳定团的文职人员和大区代表得以访问该镇，并加强与各族群的接触。此外，机动特遣队巡逻队与当地对应方包括在特西特镇有驻军的马里武装部队密切协调，开展军民合作活动，进一步促进提升当地居民的信任。

在基达尔大区，马里稳定团开展了几次行动，包括在泰萨利附近开展了伽利略行动，在基达尔附近开展了银河行动，在泰萨利和阿盖洛克关键地区开展了哥白尼行动，以遏止针对马里稳定团的间接瞄准射击和简易爆炸装置袭击，并收集情报，保护当地居民免遭武装团体的攻击。此外，针对 4 月 2 日对阿盖洛克营地的袭击，马里稳定团军事部分还开展了阿雷尔行动，其中也纳入了军民合作活动，目的是在稳定团营地周边显示威力。

法里尔行动于 2019 年 11 月启动，是另一项以马里北部为重点的行动，旨在监测和核查签署协议的武装运动遵守协议情况。为了制约和限制武器在北部的流通，降低签署协议的武装团体之间发生冲突的风险，安全技术委员会决定，任何超过 5 辆汽车和(或)包括重型武器的车队均须事前通知安全技术委员会。过去几个月，通知明显减少，表明武装运动未遵守规定，需要采取进一步措施确保遵守。

在通布图大区，马里稳定团在贝尔、通布图和贡达姆地区开展了几次行动和巡逻。围绕尼亚丰凯、松皮和 Echefell 开展的“赢家”行动创造了条件，使马里国防和安全部队能够重新部署到该地区。该行动还让稳定团可以加强与这些地区族群的互动。

在马里中部莫普提大区，马里稳定团开展了水牛行动，旨在保护因族群间暴力而受关注地区的当地居民。作为水牛行动的一部分，稳定团在索库拉和托里附近进行短程巡逻。马里稳定团还在奥戈萨古、托里和索库拉开展了三项综合任务，使马里稳定团能够支持地方和解和社会融合倡议，并开展人权调查。马里稳定团军事和警察部分参与的协调努力和巡逻加强了社区参与和信息收集工作，在一些热点地区起到了遏制暴力的作用，包括 4 月 25 日，马里稳定团警察在杜安扎和塞瓦雷之间有效阻止了劫持一辆小巴事件。

猫鼬行动继续证明马里稳定团军事人员能够灵活地从一个区切实部署到另一个区以应对当地居民面临的威胁。这是稳定团适应计划的一个重要目标。1 月下旬，一支分遣队从东区迁至中区，也在 1 月，一支特种作战部队从西区短期部署到中区，就是证明。

适应计划的执行情况

由于 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行和 2020 年 8 月政变造成制约，部队组建和稳定团基础设施扩建工作出现延误，因而需要调整适应计划执行时间表，但计划的目标仍然有效：提高稳定团的主动性和灵活性，首先是提高马里稳定团军事部分的灵活性，逐步整合和扩大文职和警察部分的努力。

马里稳定团计划在2021年下半年向中区和西区部署或重新配置更多的医疗、工程和情报、侦察和监测能力。莫普提营地扩建工作正在取得进展。2021 年 6 月至 11 月，将向新的 16 公顷营地部署更多地面部队，而指定用于航空资产的 11 公顷营地将于 2022 年第一季度完工。

目前尚缺的能力包括军用中型通用直升机部队，武装和攻击直升机部队，步兵快速反应部队，机动外科能力，固定翼情报、监测和侦察部队以及无人机系统部队。为节省时间，稳定团正考虑在可能情况下签约使用军用和民用(商业)资产。

稳定团机动特遣队全面运作是适应计划的核心部分。这需要解决一些部队派遣国就伤员后送等问题提出的超乎联合国框架的额外条件。这些条件大大限制了特遣队的部署区域。

协调安全力量

马里协调机构中心仍然是协调马里国防和安全部队、萨赫勒五国集团联合部队、法国部队、欧洲联盟马里培训特派团、欧洲联盟驻马里能力建设特派团和马里稳定团的活动的一个重要论坛。此论坛有效地加强了合作伙伴之间的协调，包括支持马里安全部队为即将到来的过渡路线图所述的全民投票和选举提供安全的规划。

稳定团业绩

尽管马里稳定团继续在越来越具挑战性的环境中开展行动，但马里稳定团的业绩改善；这可部分归功于军事领导层(区指挥官和特遣队指挥官)的思维方式逐渐改变，行事积极主动。特遣队普通士兵的积极性也明显调动起来，准备充分。

在 4 月 2 日基达尔大区阿盖洛克营地遭袭时，马里稳定团维和人员有力击退了 200 多名极端分子发动的复合式袭击。在通布图和莫普提大区行动基地处境困难时向那里临时部署了几支部队，加强了这些地区的任务执行和社区参与情况。

尽管如此，仍然存在对业绩具有不利影响的重大挑战。由于部队派遣国未承诺提供轻型移动外科单元，稳定团修改了要求，改成小型前方手术队。然而，机动特遣队几个部队仍然缺乏这些手术队，限制了他们的机动性和灵活性。

马里稳定团军警人员继续因装备不足或缺乏装备而面临制约，特别是缺乏装甲运兵车和防雷车，其中许多车辆在行动中损毁，未予更换，或者一开始就不适合使用。例如，驻加奥两个运输护卫连有 40 辆装甲运兵车或防雷车，其中 22 辆无法使用，有 16 辆因爆炸事件而损毁，16 辆中的 2 辆在 2021 年损毁，其余在 2018 至 2020 年间损毁。设备、包括车辆无法使用在一定程度上也可归因于维修安排不足。马里稳定团正在努力解决这一问题，具体做法是确保遵守定期维修计划，并及时更换无法使用的设备。

马里稳定团警察面临的另一个制约是，驻莫普提的第二支建制警察部队未完成部署：自 2020 年 3 月以来，稳定团先遣队只有 20 人，队中其余人员的部署受阻，原因是承包商与分包商之间发生财务纠纷，造成设备搁置在达喀尔。

对稳定团军事和警察部分的考绩

自 2021 年 1 月以来，已对四个军事单位作了考绩，包括三个步兵营(分别为 645 人、650 人和 849 人)和一个运输护卫营(525 人)，表现都令人满意，但一个分队除外。该分队在情报、后勤、履行职责和保护平民方面存在问题。为了改善这些方面的业绩，已经采取缓解问题的措施。COVID-19 大流行阻碍了以常规方式进行考绩的工作。

自 1 月 1 日以来，马里稳定团警察作了 20 次业绩评估和评价报告，必要时要求业绩改进计划，以确保维持或改善外地行动能力。在此期间，还进行了 20 次特遣队所属装备检查。马里稳定团警察没有任何建制警察部队或特遣队在未申明的限制条件下运作。

秘书处未登记任何申明的限制条件。因此，马里稳定团认为所有限制条件均未申明，其中包括一些限制，如不允许部队部署到同一区内的不同地点。未申明的限制条件阻碍稳定团的行动，并已报告给总部，总部努力通过直接联系部队派遣国来减轻影响。与此同时，马里稳定团部队指挥官访问了主要部队派遣国，讨论在马里的具体行动要求。

挑战

尽管马里稳定团采取了灵活、有力和积极主动的姿态，但安全局势继续恶化，特别是中部。此外，马里稳定团还面临各种阻碍行动自由的情况，特别是在邦贾加拉省和杜安扎省。那里的当地居民和多佐人(传统猎人)通过封锁道路抗议稳定团。这些针对马里稳定团的敌对行动正通过稳定团与当地居民和自卫团体的结构性对话加以解决。由于这些对话努力，马里稳定团巡逻队自 2020 年 12 月以来特别是在邦贾加拉大区面临的封锁已予解除，马里稳定团已经恢复巡逻。

适应计划能否成功完成取决于是否具备高效使能能动因素，其中包括空运能力、增强型医疗支援设施和心态良好的合格军警人员。我促请所有会员国积极促进产生这种专门能力。

简易爆炸装置继续影响平民、国家和国际部队，仍是马里稳定团的主要威胁。此外，恐怖分子袭击凯雷纳临时行动基地和阿盖洛克营地时，使用了爆炸物。那是复合式袭击的一部分，而袭击补给路线时则采用较简易的爆炸装置。此外，还观察到有越来越多的不明无人机飞越马里稳定团设施。稳定团继续采取措施，通过包括态势感知、使用技术、部署前培训和特派团内培训以及医疗后送的综合应对来因应不断演变的简易爆炸装置威胁。这一做法特别有效。自 2021 年 1 月以来，马里境内使用的简易爆炸装置超过 68 个，其中包括针对马里稳定团的 25 个简易爆炸装置(马里稳定团搜集并拆除了 12 个，引爆了 13 个)。

稳定团观察到，因爆炸事件伤亡的平民人数下降了(与 2020 年前四个月相比，2021 年减少 34%)。虽然联合国在马里的保护措施有助于提高风险人群的风险意识和抗御能力，但需要进一步监测，查清伤亡具体情况或目前趋势会否持续。

2021 年 1 月，稳定团在马里武装部队、萨赫勒五国集团联合部队、法国部队和欧洲联盟马里培训特派团的参与下，设立了一个应对简易爆炸装置工作队。目前正在制定一项共同战略。

部队轮调

COVID-19 造成的限制促使开展分组轮调。为了减轻部队轮调的负面影响，稳定团调整了轮调计划，以确保军警人员的常备力量，并在行动高峰时间段限制轮调次数。尽管如此，部队派遣国和警察派遣国未遵守轮调计划的额外挑战继续产生，以致本报告所述期间两个营同时轮调，造成行动大为减少。

执行综合战略框架和过渡计划

马里稳定团与联合国国家工作队继续协调协作，保持执行《和平协议》的势头和稳定马里中部的努力，同时还统筹开展各种活动，为政变后政治过渡提供支持。因此，以敏感对待性别和人权问题的方式分析冲突、分析环境风险和对国家工作队的能力进行摸底的工作未能及时完成。3 月提交给安全理事会的长期路线图(S/2021/300，附件)第二阶段确定的长期过渡规划将参考能力摸底结果，并将在达到路线图第一阶段所述基准和条件时启动。长期过渡规划的目的应被理解为与东道国政府和其他伙伴的战略协作进程，从而巩固建设和平成果并防止今后冲突。因此，不应将其构想为旨在将稳定团任务移交给国家工作队或政府的线性进程，而是旨在与伙伴合作的进程。正是在这种背景下预计在路线图第二阶段实施经修订的综合战略框架。

如路线图所述，第一阶段相当于马里的政治过渡期，旨在通过实施马里稳定团和联合国国家工作队在报告所述期间制定的综合过渡支助计划交付成果。该计划不仅旨在确保稳定团与国家工作队统筹规划过渡支助和任务优先事项并为此开展“一体行动”努力，而且旨在改善稳定团内部跨部分协调战略和业务规划。

在过渡期支助方面，目前在继续利用在先前的综合战略框架下确定的比较优势和职责划分，支持以全面统筹的方式执行任务。以下两段所述在昂松戈和加奥实施的项目有助于说明统筹办法如何促进了最近的联合拟订方案。这种办法使比较优势和有效分工及资源管理彼此配合。一个恰当的实例是上述塞卡行动中协调开展的安保支助行动。该行动由马里稳定团军事部分牵头，由马里稳定团开展斡旋、社会融合与和解活动，并有联合国国家工作队、各机构、基金和方案提供技术知识和拟订方案。

在加奥大区，马里稳定团、世界粮食计划署和联合国难民事务高级专员公署开展合作，支持增加粮食生产，改善生计，建设包括回返者在内的弱势族群的复原力。特别是在加奥以南，该项目还包括共同努力减少族群间冲突，解决当地招募加入武装团体问题的根源。马里稳定团与地方当局密切协作，提供安保、政治、技术和后勤支援。世界粮食计划署为妇女、青年和地方当局提供能力发展和财政支助。与这些统筹努力相配合的是，马里稳定团和联合国难民事务高级专员公署制定了对话框架，举行了关于维持和平和共处的宣传活动。

在昂松戈，马里稳定团和联合国国家工作队通过环境和环卫相关项目，开展综合行动恢复国家权力和提供基本社会服务。这些共同努力有助于建设地方抗洪能力，加强族群成员之间的社会凝聚力，提高民间社会与最近部署的国家当局之间的接触，防止该地今后发生与水和环境卫生有关的族群间冲突。

马里稳定团还与联合国国家工作队密切合作，确保统筹应对 COVID-19 大流行，并继续利用比较优势，规划、协调和建立 COVID-19 大流行工作队，并酌情支持免疫接种方案和联合国 COVID-19 疫苗接种工作。

总之，马里稳定团与马里当局和各种伙伴合作，在支持国家、区域和地方各级努力防止暴力、保护平民、建设族群复原力和促进对话方面颇有建树。然而，仍有许多工作要做，包括终结暴力的持续蔓延，加强国家在外围地带的能力和促进族群间和谐。关于迄今取得的进展，我谨赞扬马里稳定团男女工作人员不顾日益复杂的威胁环境和 COVID-19 造成的限制，不懈努力，继续确保执行任务。虽然不安全状况进一步扩展，但马里稳定团设法加快行动节奏，采用新型统筹办法，在保护平民以及与马里北部和中部当地族群接触等方面取得了成果。在马里实施政治过渡以及在执行《和平协议》和实现马里中部稳定方面取得进展之际，马里稳定团在马里的作用仍然至关重要。稳定团与来自西非国家经济共同体的区域调解人联合斡旋。这对努力解决巴马科的政治动乱和防止紧张局势进一步升级不可或缺。

请将本信提请安全理事会成员注意为荷。

安东尼奥·**古特雷斯**(签名)